

## **Speciális fogvatartási formákról: az elzárásról és az idegenrendészeti őrizetről**

### **1. A fogvatartottak száma és megoszlása**

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény értelmező rendelkezése szerint fogvatartott az a személy, aki a szabadságelvonással járó büntetést, intézkedést, büntetőeljárási kényszerintézkedést, az elzárást, illetve az idegenrendészeti őrizetet – az arra jogosult hatóság határozata alapján – büntetés-végrehajtási szervnél tölti. Vagyis a fogvatartotti megjelölés gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a bíróság által jogerősen szabadságelvonással járó büntetésre vagy intézkedésre elítélt személyeket, továbbá azokat is, akikkel szemben a bíróság nem hozott ugyan jogerős ítéletet, de akiket eljárási. kényszerintézkedésként előzetes letartóztatásba helyezett. Ugyancsak fogvatartott az a személy is, aki a szabálysértési hatóság által kiszabott pénzbírságot nem fizette meg és a hatóság azt elzárásra változtatta át, amit büntetés-végrehajtási szervnél kell letölteni. Végül a fogvatartotti körbe tartoznak az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek is.

Jelen dolgozat a legutóbb említett két speciális fogvatartotti kategóriát, illetve fogvatartási formát kívánja bemutatni. Előbb azonban indokolt a hazai fogvatartottak létszámának és megoszlásának az áttekintése.

A Magyarországon fogvatartottak számát és megoszlását az 1983 és az 1995 közötti időszakban a következő táblázat mutatja be:

### Fogvatartottak száma és megoszlása Magyarországon (1983–1995)

| Év   | Szabadság-<br>vesztésre<br>elítéltek<br>% |       | Szigorított<br>jav-nevelő<br>munk.elít. <sup>1</sup><br>% |      | Kényszer-<br>gyógykezel-<br>tek<br>% |      | Munkaterá-<br>piás alk.<br>elvonásra<br>büntetettek <sup>2</sup><br>% |      | Szigorított<br>őrizetre<br>elítéltek <sup>3</sup><br>% |      | Elzárást<br>töltők<br>% |      | Előzetesen<br>letartózta-<br>tottak <sup>4</sup><br>% |       | Összesen |
|------|---|-------|---|------|--------------------------------------|------|---|------|--|------|-------------------------|------|---|-------|----------|
| 1983 | 14534                                     | 68,79 | 26  | 0,12 | 249                                  | 1,18 | 643   | 3,04 | 640  | 3,03 | 1426                    | 6,75 | 3611  | 17,09 | 21129    |
| 1984 | 15060                                     | 68,82 | 32  | 0,15 | 227                                  | 1,04 | 579   | 2,65 | 663  | 3,03 | 1633                    | 7,46 | 3690  | 16,86 | 21884    |
| 1985 | 15481                                     | 67,26 | 260   | 1,13 | 250                                  | 1,09 | 578   | 2,51 | 587  | 2,55 | 1902                    | 8,26 | 3958  | 17,20 | 23016    |
| 1986 | 17194                                     | 69,30 | 743   | 2,99 | 231                                  | 0,93 | 630   | 2,54 | 471  | 1,90 | 1709                    | 6,89 | 3834  | 15,45 | 24812    |
| 1987 | 15950                                     | 70,75 | 637   | 2,83 | 225                                  | 1,00 | 574   | 2,55 | 380  | 1,69 | 1646                    | 7,30 | 3131  | 13,89 | 22543    |
| 1988 | 15178                                     | 72,55 | 605   | 2,89 | 223                                  | 1,07 | 525   | 2,51 | 325  | 1,55 | 1236                    | 5,91 | 2829  | 13,52 | 20921    |
| 1989 | 12632                                     | 79,31 | 348   | 2,18 | 199                                  | 1,25 | 192   | 1,21 | -  | -    | 155                     | 0,97 | 2402  | 15,08 | 15928    |
| 1990 | 8819                                      | 71,59 | 78  | 0,63 | 146                                  | 1,19 | -   | -    | -  | -    | 30                      | 0,24 | 3246  | 26,35 | 12319    |
| 1991 | 10240                                     | 69,14 | 86  | 0,58 | 152                                  | 1,03 | -   | -    | -  | -    | 68                      | 0,46 | 4264  | 28,79 | 14810    |
| 1992 | 11424                                     | 71,79 | -   | -    | 143                                  | 0,90 | -   | -    | -  | -    | 74                      | 0,47 | 4272  | 26,85 | 15913    |
| 1993 | 9390                                      | 71,16 | -   | -    | 130                                  | 0,99 | -   | -    | -  | -    | 119                     | 0,90 | 3557  | 19,96 | 13186    |
| 1994 | 8944                                      | 70,46 | -   | -    | 121                                  | 0,95 | -   | -    | -  | -    | 196                     | 1,54 | 3433  | 27,04 | 12694    |
| 1995 | 8928                                      | 71,71 | -   | -    | 128                                  | 1,03 | -   | -    | -  | -    | 215                     | 1,73 | 3183  | 25,66 | 12455    |

Forrás: IM Bv. Országos Parancsnokság (az adatok a dec.31-i állapotot rögzítik)

<sup>1</sup> 1992-ben végrehajtását az igazságügyminiszter félbeszakította, az 1993. évi XVII. tv. kiiktatta.

<sup>2</sup> Az 1990. évi XVI. tv. a munkaterápiás alkoholelvonást a szankciórendszerből kiiktatta.

<sup>3</sup> Az 1989. évi LIV. tv. a szankciórendszerből kiiktatta.

<sup>4</sup> Az adatok a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak számát tartalmazzák.

A hazai fogvatartotti népességet erőteljes ingadozás jellemezte az elmúlt évtizedekben. Az 1978–79-es büntetőjogi és büntetés-végrehajtási kodifikációt követő másfél évtizedben jelentős létszámmódosulás tapasztalható.

Az 1970-es évtized végén regisztrálható létszámcsökkenés után (az 1970. évi 18.373-ról, illetve az 1972. évi 20.013-ról 1979-ben 16.764-re) az 1980-as évek első felében váratlan, nagyarányú növekedés következett be (így pl. 1985-ben 23.016 volt a fogvatartottak létszáma). A fogvatartotti népesség – ezen belül különösen az előzetesen letartóztatottak számának – mérsékelt csökkenését a büntetőeljárás törvény 1987. évi módosítása, míg a jelentősebb csökkenést a rendszerváltozással kibocsátott közkegyelmi és büntetőjogi rendelkezések eredményezték 1989 és 1991 között (1990 júniusában közkegyelem folytán mintegy 3.000 elítélt szabadult).

A fogvatartottak össz-számára vonatkozó adatok azt mutatják, hogy az 1988/89. évben, a rendszerváltozás kezdetén történt a leginkább észrevehető változás. A korábbi években a 20.000-es számot mindig meghaladta a fogvatartotti létszám, amely 1986-ban érte el a legmagasabb szintet, 24.812-et. 1990-től kezdődően a fogvatartottak összlétszáma újból változó. 1991-ben és 1991-ben a létszám emelkedése a bűnözés növekedésével, a rendőrség bünfelderítési munkájának javulásával hozható összefüggésbe. Az utóbbi években csökkenő tendencia figyelhető meg. 1993-ban a korábbi évhez viszonyítva kb. 13 %-os, 1994-ben további 5 %-os csökkenés állapítható meg. A legalacsonyabb fogvatartotti létszám 1995-ben volt: 12.455. A korábbi csökkenések üteme alapján azonban arra lehet következtetni, hogy a csökkenési folyamat belátható időn belül lezáródik és a fogvatartottak létszáma állandósulni fog.

A fogvatartottak megoszlását illetően a szabadságvesztésre elítéltek számaránya az egyértelműen meghatározó a fogvatartotti népességen belül. A szabadságvesztés-büntetésre elítéltek aránya az 1983-as bázisévhez viszonyítva az elmúlt 10 évben alig változott, kis ingadozással 70–71 % körül állapodott meg. A fogvatartottak körében a szabadságvesztésre elítéltek százalékos aránya 1989-ben volt a legmagasabb: 79,31 %, míg a legalacsonyabb 1985-ben: 67,26 %.

Az előzetes letartóztatottak aránya a fogvatartotti összlétszámon belül 1983-tól kezdődően a rendszerváltozás időszakáig minden évben 18 % alatti volt. Ez a százalékos arány 1990-től kezdődően megnövekedett: míg 1988-ban az előzetes letartóztatottak aránya 13,52 % volt, addig 1994-ben ez az arány 27,04 %, 1995-ben pedig 25,66 % volt.

A fogvatartotti népességen belül az elítélteken és az előzetesen letartóztatottakon kívüli kategóriák részesedése elhanyagolható. Ez a megállapítás vonatkoztatható a táblázatban nem szereplő idegenrendészeti őrizeteselek létszámára is, amely 1995 végén 29 fő volt. A létszám az elmúlt év során átlagosan 20–25 fő között mozgott. A tendencia azonban enyhén növekvő.

## 2. Az elzárás

### 2.1. Az elzárásbüntetés 1990-ig

Az első kodifikált büntető törvénykönyvünk (az 1878. évi 5. tc., azaz a Csemegi kódex) a bűncselekmények hármass felosztásán alapult. A bűncselekményekből (büntett, vétség) a heterogén természetű kisebb súlyú magatartásokat leválasztották, így a

kihágások külön kódexbe (kihágási büntető törvénykönyvbe; röviden Kbt-k-ba) kerültek. Ez a kihágási kódex kétfajta büntetést honosított meg: a pénzbüntetést és az elzárást.

A Kbt-k 16. §-a értelmében a kihágás büntetése nem haladhatta túl a két hónapi elzárást, amennyiben azt törvény állapította meg. A miniszteri rendeletben előírt elzárás 15 napig terjedhetett. Városi szabályrendeletben szabályozott kihágás büntetéseként pedig 3 napig tartó elzárás volt alkalmazható. Az elzárás legrövidebb tartama három óra lehetett. Az elzárás végrehajtására közigazgatási hatósági fogház szolgált. Az elzárást lehetőség szerint magánzárkában hajtották végre. Az elzárásra ítélt önmagát élelmezhetette, s munkára általában nem volt kényszeríthető.

Az 1950. évi II. tv. (a Btá) megtartotta a kihágás miatt kiszabható elzárásbüntetést, amelynek legrövidebb tartamát egy napban, leghosszabb tartamát pedig hat hónapban állapították meg.

Az 1955. évi 17. sz. tvr. a bűncselekmények súly szerinti felosztását megszüntette és egységes büntett fogalmon nyugvó büntetőjogi rendszert teremtett. Ez a tvr. a kihágások egy részét a büntettekhez sorolta, jelentősebb hányadát pedig a büntetőjogon kívüli szabálysértésekhez. Ezzel az államigazgatási jog területére kerültek a szabálysértésnek minősített magatartások és velük szemben különböző rendelkezésekkel az elzárásbüntetés alkalmazásának lehetőségét a későbbiekben is biztosították.

A mai modern követelményeknek már nem teljesen megfelelő szabálysértési kódexet az – azóta többször módosított – 1968. évi I. tv. (Sztv) hozta létre. E törvény eredeti szabályozásának megfelelően a szabálysértés miatt alkalmazható büntetések a pénzbírság és – kivételes esetben – az elzárás voltak. Az elzárásbüntetés minimuma egy nap, leghosszabb tartama 30 nap volt, beleértve a pénzbírság helyébe lépő elzárást is. A későbbiekben az elzárás felső határa a törvényben meghatározott esetekben 60 napig terjedhetett.

Az elzárást büntetés-végrehajtási intézetben vagy rendőrségi fogdában lehetett végrehajtani. E szabálysértési büntetés anyagi jogi, illetve végrehajtási kérdéseit az Sztv., a Bv. kódex, továbbá a 9/1980. (XII. 18.) IM rendelet tartalmazták, illetve tartalmazzák ma is. Az Sztv.-ben eredetileg nyolc olyan szabálysértés szerepelt, amelynél el lehetett rendelni az elzárást, ilyen volt pl. a közveszélyes munkakerülés, a verekedés, a garázdaság stb.

E jogintézmény ismérvei közé tartozott az is, hogy nem volt lehetősége az elkövetőnek a döntés ellen bírósághoz fordulni, de ez a hiány a szocialista pártállami rendszer jellemzőiből adódott, így a szabálysértési hatóság határozatának helyénvalósága nem lehetett igazából kérdéses. A gyakorlat azt mutatta, hogy a hatóságok túlságosan is szívesen alkalmazták az elzárást; ezt jól szemlélteti a következő táblázat is.

| Év   | Elzárás | Végrehajtandó szabadságvesztés |
|------|---------|--------------------------------|
| 1980 | 11.876  | 13.518                         |
| 1983 | 12.541  | 14.966                         |
| 1986 | 14.715  | 15.189                         |
| 1987 | 13.723  | 14.500                         |
| 1988 | 10.753  | 12.987                         |
| 1989 | 4.936   | 11.561                         |
| 1990 | 45      | 10.116                         |

Forrás: Statisztikai Évkönyvek (KSH. Bp.)

Az adatok alapján megállapítható, hogy 1989-ig a szóba jöhető néhány szabálysértés elkövetőjével szemben nem sokkal kevesebb elzárásbüntetést szabtak ki, mint a büntető törvény szerint alkalmazható valamennyi bűncselekmény elkövetőivel szemben végrehajtandó szabadságvesztés-büntetést. 1988-tól kezdődően pedig a végrehajtott elzárások számának jelentős csökkenését idézte elő a közveszélyes munkakerülés büntetethetőségének megszűnése, valamint a közkegyelem gyakorlása.

## 2.2. Az elzárás 1990 óta

Az elzárás általános elrendelhetősége, illetve ennek gyakorlata 1990-ben szűnt meg, amikor az 1990. évi XXII. törvény megszüntette a szabálysértések miatt alkalmazható elzárásbüntetést. A törvény az ún. Közigazgatási Deregulációt szolgálta, amelynek keretében a demokratikus jogállam szempontjából tarthatatlan vagy problematikus intézkedéseket kiiktatták azért, hogy a jogállamiság alkotmányos követelményeit érvényre juttassák a megújulás előtt álló magyar jogrendszerben. Az "állam rendszerének" átvizsgálása során a büntetőjog (és a szabálysértési jog) is górcső alá került, hiszen a szabadságjogok, emberi jogok fokozottabb tiszteletben tartása ezen a területen is garanciális jellegű.

A szabálysértés a társadalomra csekély fokban veszélyes jogsértő magatartás, de ezzel az Sztv. alapján kiszabható elzárás mint büntetés súlya nem állt arányban. Másrészt az állampolgári jogok alkotmányos védelmével összeegyeztethetetlen, hogy a szabálysértési hatóság (nem pedig a bíróság) szabadságot korlátozó szankcióról döntsön úgy, hogy még csak a lehetősége sem áll fenn a bírói felülvizsgálatnak. Így az elzárást mint önálló – szabálysértés miatt alkalmazható – büntetést a magyar törvényhozás megszüntette, azonban továbbra is megmaradt az a lehetőség, hogy a kiszabott szabálysértési pénzbírság – nem teljesítés esetében – átváltoztatható elzárássá.

A Sztv. 18. §-a értelmében a pénzbírságot meg nem fizetés esetében – ha az a munkabérből (egyéb járandóságból) nem hajtható be – elzárásra kell átváltoztatni. Nincs helye az átváltoztatásnak, ha a pénzbírságot felügyelet alkalmazta, illetőleg helyszíni bírságolás keretében szabták ki. Az átváltoztatás során száz forinttól ezer forintig terjedő összeg helyett egy-egy napi elzárást kell számítani. A pénzbírságot helyettesítő elzárás egy napnál rövidebb és hatvan napnál hosszabb nem lehet.

A fent említett követelményeknek megfelelően az 1990. évi XXII. törvény, módosítva az Sztv.-t, megteremtette az átváltoztatást kimondó határozat bírói felülvizsgálatának lehetőségét is. A Sztv. 71/A. §-a értelmében az elkövetőnek a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozata elleni kérelmét a szabálysértési hatóságok székhelye szerint illetékes helyi bíróságok (Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság) bírálják el. A kérelem benyújtása az elzárás végrehajtására halasztó hatályú. A szabálysértési ügyekben eljáró szervek határozatainak és intézkedéseinek törvényességére pedig az ügyész felügyel.

### *2.3. Az elzárás végrehajtásának szabályai*

Az elzárás szabálysértési hatóság vagy bíróság jogerős határozata alapján büntetés-végrehajtási intézetben vagy – külön jogszabályban meghatározott esetben – rendőrségi fogdában hajtható végre. Ez a külön jogszabály eredetileg egy 1968-ból származó – és azóta többször módosított – együttes miniszteri rendelet [5/1968. (X.19.) IM–BM–PM rend.]. E szerint rendőrségi fogdában kell az elzárást végrehajtani, ha az elkövető a rendőrség őrizetében van, és az elzárás hátralevő tartama tíz napot nem halad meg. A büntetés-végrehajtási intézetre vonatkozó rendelkezések az elzárásnak rendőrségi fogdában történő végrehajtása esetén is irányadók. A gyakorlatban azonban az elzárásnak rendőrségi fogdában történő végrehajtása nem létezik, és ezen 1968. évi – elvileg ma is hatályos – együttes miniszteri rendelet 1–4. §-ai "kiüresedtek". A Bv. kódex 123. §-a szerint az elzárást kimondó határozat jogerőre emelkedésekor szabadságvesztést töltő vagy előzetes letartóztatásban levő elkövetőn az elzárást a szabadságvesztés kitöltését, illetőleg az előzetes letartóztatás megszüntetését követően kell végrehajtani. Az elzárás nem hajtható végre, ha az elkövető az elzárást kimondó határozat jogerőre emelkedése után egy évet meghaladó időt tölt szabadságvesztésben vagy előzetes letartóztatásban.

Az elzárás és a szabadságvesztés-büntetés is lényegében az elkövető személyi szabadságának megvonását jelenti. Erre, valamint a végrehajtási szerv azonosságára is figyelemmel a Bv. tv. meghatározta a végrehajtásuk közös szabályait. Az elzárást töltő elkövetőt tehát megfelelően megilletik az elítélt részére biztosított jogosultságok. Ennek következtében azonos rendelkezések szerint történik az elzárás tartamának számítása. Az elzárás végrehajtása során is a Bv. kódexnek a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozó elveire és általános rendelkezéseire tekintettel kell lenni. Így – egyebek mellett – az elzárás végrehajtásakor is érvényesítendő a végrehajtási céllal, az emberi méltóság tiszteletben tartásával, az elzárás félbeszakításával, a végrehajtás rendjével kapcsolatos előírások.

Az elzárás végrehajtása során el kell különíteni az elzárást töltő elkövetőket az elítéltektől és az előzetesen letartóztatottaktól, azonban az elítéltekkel együtt dolgozhatnak. El kell továbbá különíteni a férfiakat a nőktől.

Az elkövető köteles az elzárást a büntetés-végrehajtási szervek által meghatározott helyen tölteni, az elzárás végrehajtásának rendjét megtartani, a kapott utasításokat teljesíteni, a büntetés-végrehajtási intézet tisztántartását és ellátását szolgáló munkában díjazás nélkül, alkalmyszerűen részt venni, a tartására fordított összeget megfizetni, az elzárás végrehajtása alatt okozott kárt megtéríteni.

A Bv. kódexben rögzített jogosultság, hogy az elkövető a saját ruháját viselheti, hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által jóváhagyott személyekkel levelezhet, egy alkalommal – felügyelet mellett – fogadhat látogatót, a külön jogszabályban meghatározott összeget a személyes szükségleteire használhatja fel. Csomagot havonta egy ízben kaphat, a büntetés-végrehajtási intézetben a rendelkezésre álló közművelődési lehetőségeket igénybe veheti, továbbá panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére jogosult. Az elkövető az intézet egész területén szabadon mozoghat, kivéve azt a területet, ahol az elkövetők tartózkodása tilos. Az elkövető a termelő munkában – írásbeli nyilatkozata alapján – részt vehet és a végzett munkáért díjazás illeti meg. A munkáltatás tekintetében egyébként az elzárást töltő elkövetőre is irányadó a Bv. kódex ezzel kapcsolatos legtöbb rendelkezése.

A jelenleg is hatályos – eredetileg 1980-ban megalkotott – végrehajtási rendelet [9/1980. (XII. 18.) IM rend.] az elzárást töltő elkövetők közös elhelyezését írja elő, míg az elítéltekre vonatkozóan a Bv. tvr. főszabályként az egyedüli elhelyezést követeli meg. Kíváncsú lenne a jövőben az elzárás végrehajtása során is a lehetőség szerinti egyedüli éjszakai elhelyezést szabályozni és azt a gyakorlatban is biztosítani.

Az elzárást töltő elkövető jutalomban is részesülhet, amelyek a következők lehetnek: dícséret, a személyes szükségletekre fordítható összeg növelése és pénzjutalom. Az elkövetővel szemben fenytések szintén alkalmazhatóak, ez feddés, a személyes szükségletekre fordítható összeg csökkentése és 10 napig terjedő magánelzárás lehet.

Megemlítendő, hogy a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. tv. 44. §-a módosította a Bv.tvr. 122. § (3) bekezdését, kicsit korszerűsítve az elzárás végrehajtásának szabályait, igazítva az elítéltekre vonatkozó előremutatóbb szabályokhoz. Ez pl. azt jelenti, hogy az elzárást töltő elkövető a büntetés-végrehajtási intézet magánelzárását kiszabó határozata ellen a bv. bíróhoz fordulhat. Ez figyelemre méltó, annál is inkább, mert a bv. bíró hatásköre egyébként a büntetőeljárás során bűncselekmény miatt felelősségrevontakra, illetve az előzetesen letartóztatottakra terjedt ki. Mindezt figyelembe véve is úgy tűnik, hogy az elzárás végrehajtására vonatkozó szabályok a közeljövőben átfogó átdolgozást igényelnének.

Az elzárásbüntetést töltő elkövetők aránya az 1980-as évtizedben a fogvatartottakon belül 7–8 % körül mozgott. 1990-től pedig már csak a pénzbírság helyébe lépő elzárásra vonatkozó adatokkal találkozhatunk. Ezek száma és aránya azonban 1990 után folyamatosan emelkedő tendenciát mutat: 1990-ben 30 elkövető, 1995-ben pedig 215 ilyen személy töltötte az átváltoztatás következtében elzárás büntetését az adott év december végi hatánapján. Százalékosan kifejezve: a fogvatartottakon belül az elzárásbüntetésüket töltő elkövetők tekintetében az 1990 évi 0,24 %-ról az emelkedés 1995 végén az 1,73 %-ot érte el. Évente országosan a szabálysértési pénzbírság meg nem fizetése miatt tett intézkedések viszont 1991-ben összesen 22.119 főt érintettek, 1995-ben pedig ez már 56.295 főre terjedt ki.

### 3. Az idegenrendészeti őrizet

Az idegenrendészeti őrizet jogintézményét 1994 májusától kezdődően az 1993. évi LXXXVI. törvény (Itv.) vezette be, amely a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról rendelkezik. E törvény szabályozza az illegálisan

beutazó, Magyarországon jogellenesen tartózkodó vagy a közrendet sértő külföldiek személyes szabadságának korlátozását, illetve garanciális rendelkezéseket tartalmaz mindazon eljárásokra vonatkozóan, amelyek a külföldiek személyes szabadságát valamilyen módon korlátozzák.

### *3.1. Jogi szabályozás*

Az Itv. az idegenrendészeti őrizet jogintézményének alapvető, legfontosabb szabályait tartalmazza, de végrehajtásának részletszabályai több forrásból fakadnak. A törvény eredetileg nem adott ugyan útmutatást arra, hogy amíg a részletes jogszabályokat meg nem alkotják, hogyan kell eljárni: ezt pótolta az 1994:XXXIV. tv., a Rendőrségi törvény, amely újabb rendelkezést iktatott be az Idegenrendészeti törvénybe. E szerint felhatalmazást kapott az igazságügyminiszter, hogy az érdekelt miniszterekkel egyetértésben rendeletet alkosson, illetőleg átmeneti rendelkezésként meghatározta, hogy amíg ez megszületik, az 1979. évi 11. sz. törvényerejű rendeletnek (a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló kódexnek) az elzárásra vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az említett felhatalmazás alapján ezt követően az igazságügyminiszter az 1/1995. (I. 6.) IM. sz. rendeletet megalkotta, amely 1995. januárjában lépett hatályba. Az Itv. végrehajtására született rendeletek is tartalmazzak fontos rendelkezéseket az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának szabályairól, ezek a 9/1994. (IV.30.) BM rendelet, illetve a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet.

### *3.2. Az idegenrendészeti őrizet elrendelése*

Az idegenrendészeti őrizet a jogerősen kiutasított külföldiekkel szemben alkalmazható szabadságkorlátozó szankció, amely államigazgatási eljárás keretében szabható ki a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében. Idegenrendészeti őrizet elrendelésére, illetve meghosszabbításának indítványozására a kiutasítást elrendelő szerv jogosult, vagyis a rendőr-főkapitányságok és a határőr-igazgatóságok.

Az idegenrendészeti törvény meghatározza az idegenrendészeti hatóság által határozattal elrendelhető kiutasítás feltételeit (31. §) és azokat a körülményeket is, amelyek fennállása esetén a kiutasítás – legyen az mellékbüntetés vagy idegenrendészeti szankció – végrehajthatóságát szabadság korlátozásával lehet biztosítani (36–42. §§).

Az idegenrendészeti őrizet elrendelésére végrehajtható kiutasítási határozat esetén kerülhet sor:

Bíróság által ítéletben, jogerősen kiszabott kiutasítás mellékbüntetés végrehajtásának biztosítására az idegenrendészeti hatóság határozattal dönt a kiutasítás végrehajtásához szükséges kérdésekben. Ha a határozathozatal során nyilvánvalóvá válik, hogy az idegenrendészeti őrizet elrendelése szükséges és feltételei fennállnak, az idegenrendészeti hatóság értesíti a bíróságot, amely kezdeményezheti az idegenrendészeti őrizet elrendelését.

Idegenrendészeti hatóság által határozatban elrendelt kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében szintén az idegenrendészeti hatóság dönt az idegenrendészeti őrizetbe vételről. Az Itv. meghatározza, hogy mely külföldi személyek vehetők idegenrendészeti őrizetbe [lásd. 36. § (1) bek.].



Az első esetben tehát a bíróság kezdeményezi, míg az utóbbi esetben saját elhatározásából, az általa elrendelt kiutasítás végrehajtásának érdekében rendeli el az idegenrendészeti hatóság az őrizetet.

A legújabb módosítás értelmében a közbiztonság védelme érdekében a kiutasított külföldivel szemben intézkedő más idegenrendészeti hatóság is elrendelheti az idegenrendészeti őrizetet, amelyről köteles haladéktalanul értesíteni a kiutasítást elrendelő szervet [44/1996. (III.22.) Korm. rend.]. Vagyis jelenleg nem csupán a kiutasítást elrendelő idegenrendészeti hatóság rendelkezhet az őrizetről, hanem másik is, ha az intézkedése során azt indokoltnak tartja.

Az idegenrendészeti őrizetet alakszerű határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egy időben végre kell hajtani. Az idegenrendészeti őrizetet elrendelő határozat ellen nincs helye fellebbezésnek, de az első fokú határozat törvényességének felülvizsgálatát kérheti a külföldi – az őrizet időtartama alatt – az illetékes helyi bíróságtól. E kérelemnek azonban nincs halasztó hatálya az őrizet végrehajtására. A bíróságnak az idegenrendészeti őrizet tárgyában hozott határozata ellen az őrizetbe vételt elrendelő hatóság, illetve a külföldi fellebbezhet. A helyi bíróság határozata ellen előterjesztett fellebbezést a megyei bíróság egyes bíróként eljárva öt napon belül bírálja el.

Az idegenrendészeti őrizetről rendelkező határozatnak tartalmaznia kell a végrehajtás helyét, az őrizet kezdő és befejező időpontját. Ennek megállapításánál arra kell törekedni, hogy az őrizet a lehető legrövidebb ideig tartson, így a kiutasítás végrehajtásának feltételeiről soron kívül kell intézkedni.

### *3.3. Tartama*

Az idegenrendészeti őrizet legfeljebb öt napra rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a külföldi kiutazásáig meghosszabbíthat. Ha az idegenrendészeti őrizet időtartama a harminc napot meghaladja, a bíróság az őrizet fenntartásának szükségességét havonta felülvizsgálja. Hat hónapon túli idegenrendészeti őrizet elrendelésére csak az őrizet helye szerint illetékes megyei (fővárosi) bíróság jogosult.

Azonnal meg kell szüntetni az idegenrendészeti őrizetet, ha elrendelésének oka megszűnt, illetve ha a kiutasítás végrehajtásának feltételei megteremtődtek.

### *3.4. Az idegenrendészeti őrizet végrehajtása*

Az idegenrendészeti őrizetet kétféle módon lehet végrehajtani, a végrehajtás helyétől függően eltérő szabályok szerint: a rendőrségi fogdában az őrizetnek, illetve az előzetes letartóztatásnak rendőrségi fogdában történő végrehajtásáról szóló külön jogszabály – 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet – rendelkezései szerint, illetőleg kivételesen büntetés-végrehajtási intézetben az 1/1995. (I. 6.) IM. rendelet alapján.

Az idegenrendészeti törvény eredetileg nem tartalmazott rendelkezést arra nézve, hogy milyen szabályok szerint kell – büntetés-végrehajtási intézetben – az őrizetet végrehajtani. A törvény végrehajtására kiadott 64/1994. (IV.30.) Korm. rend. 50. § (4)

bekezdése szerint "Ha az őrizet büntetés-végrehajtási intézetben kerül végrehajtásra, úgy azt a külön jogszabályban meghatározottak szerint kell foganatosítani."

Nem lévén végrehajtási szabály, a büntetés-végrehajtás "elzárkózott" az őrizetesek befogadásától. Nagyon aggályosnak tartották volna ugyanis, hogy megfelelő szabályok nélkül hajtsanak végre egy ilyen súlyos szabadságkorlátozó intézkedést.

Ezt követően a már említett Rendőrségről szóló 1994:XXXIV. törvény 111.§-a rendelkezett, kiegészítve az idegenrendészeti törvényt. Ebben úgy rendelkezik a jogalkotó, hogy "Az idegenrendészeti őrizet büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtására a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. elzárásra vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni." 1994. május 1-én lépett hatályba ez a rendelkezés, mely egyben felhatalmazta az igazságügyminisztert, hogy az idegenrendészeti őrizet büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtásának részletes szabályait rendelettel állapítsa meg.

A felhatalmazás alapján indult meg az IM rendelettel kapcsolatos kodifikáció, melynek alapjául az elzárás végrehajtásának szabályairól szóló 9/1980. (XII. 18.) IM rendelet szolgált.

Az 1/1995. (I. 16.) IM rendelet hatálybalépése előtt büntetés-végrehajtási intézetben nem hajtottak végre idegenrendészeti őrizetet, az első befogadás 1995. januárjában volt.

Az őrizet végrehajtási helyének kijelölése – rendőrségi fogda vagy büntetés-végrehajtási intézet – ellen külön jogorvoslatnak nincs helye.

Az 1994. évi Korm. rendelet kimondja, hogy büntetés-végrehajtási intézetben lehet végrehajtani az idegenrendészeti őrizetet, ha

- a) az őrizet időtartama a harminc napot meghaladja,
- b) az idegenrendészeti hatóság az őrizetet a jogerős bírósági ítélettel megállapított kiutasítás mellékbüntetés végrehajtása érdekében, a bíróság kezdeményezésére rendelte el, vagy ha
- c) ez a közbiztonság fokozott védelme érdekében szükséges.

Ez utóbbi rendelkezés tartalmát nem könnyű levezetni a megjelölt jogszabályokból, így az értelmezésnél – úgy tűnik – nagy mozgástere van az idegenrendészeti hatóságnak, talán nagyobb, mint ami a személyes szabadságot korlátozó bármilyen szankciónál kívánatos lenne. Fontos azonban az a szemlélet, amit a jogszabályok is kifejeznek, ti. hogy az idegenrendészeti őrizetet csak kivételesen kell büntetés-végrehajtási intézetben végrehajtani, mert még a fent említett feltételek esetén sem kötelez a hivatkozott Korm. rendelet, hanem lehetőséget enged: "büntetés-végrehajtási intézetben hajtható végre".

Amennyiben a büntetés-végrehajtási intézet a végrehajtás helye, akkor a férfi idegenrendészeti őrizeteseket a Nagyfai Börtön és Fogházban, a nőket a Pálhalmi Börtön és Fogházban kell elhelyezni. A megnevezett intézeteken túlmenően a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka más bv. intézetet is kijelölhet az őrizet végrehajtására.

### *3.4.1. Az idegenrendészeti őrizetben levő személy jogi helyzete*

Az idegenrendészeti őrizetesek jogi helyzetére vonatkozó kiindulópontot – a jogállami követelményekkel nem egészen összhangban álló formában – nem törvényi szintű szabályozás adja, hanem az 1994. évi Korm. rend. E szerint az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldi jogosult

a) elhelyezésre, ételmezésre, saját ruházat viselésére – szükség esetén az évszaknak megfelelő ruházatra –, valamint sürgősségi és alap egészségügyi ellátásra,

b) jogi képviselőjével, illetve a konzuli képviselte tagjával történő ellenőrzés nélküli kapcsolattartásra,

c) a külön jogszabályban meghatározottak szerint csomagot kapni, levelezést folytatni és látogatót fogadni,

d) az ételmezésének saját költségén történő kiegészítésére,

e) a külön jogszabályban meghatározottak szerint vallásának gyakorlására,

f) a rendelkezésre álló közművelődési lehetőségek igénybe vételére,

g) kérés, panasz, közérdekű bejelentés megtételére.

Az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldi köteles

a) a rendőrségi fogda, illetve a büntetés-végrehajtási intézet rendjét megtartani, az ezzel összefüggő utasításoknak eleget tenni,

b) olyan magatartást tanúsítani, amely a többi őrizetben lévő személy jogait nem sérti, nyugalomát nem zavarja,

c) az általa használt helyiségek tisztán tartásában díjazás nélkül közreműködni,

d) a személyét érintő vizsgálatoknak magát alávetni, a ruházat átvizsgálását és a birtokban nem tartható személyes tárgyak elvételét tűrni,

e) az általa szándékosan okozott kárt megtéríteni.

Az idegenrendészeti őrizetes helyzete, jogi sorsa attól is függ, hogy az idegenrendészeti őrizet végrehajtása mely intézményben, milyen szabályok szerint történik. Mivel a rendőrségi fogdában, illetve a büntetés-végrehajtási intézetben végrehajtott idegenrendészeti őrizetre különböző jogszabályok vonatkoznak, ennek következtében különbségek adódnak az idegenrendészeti őrizetesek között. Az 1995. évi, már hivatkozott IM rendelet [1/1995. (I. 6.)] megalkotása során a jogalkotási munkában felhasználták az elzárás végrehajtására vonatkozó Bv. tvr. szabályokat, tekintve, hogy ezeket a szabályokat hívta fel az 1993. évi idegenrendészeti törvény a rendelet hatályba lépéséig. Az 1995. évi IM rendelet a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott idegenrendészeti őrizeteseknek különleges helyzetet biztosít, a büntetés-végrehajtási jelleget inkább "feledtetni" kívánja. Ez továbblépés az elzáráshoz képest, mivel az elzárás szabályai a szabadságvesztés-büntetés szabályaira utalnak vissza, bizonyos enyhítéssel.

### *3.4.2. Rendőrségi fogda kontra büntetés-végrehajtási intézet*

A jogintézmény egységessége szempontjából azonban az idegenrendészeti őrizetre vonatkozó jogszabályi és lényegi különbségeket figyelembe kell venni.

Legfontosabb lényegi különbség a fogvatartás okából adódik: az elítéltek bűncselekmény elkövetése miatt töltik szabadságvesztésüket és a büntetés, illetve a végrehajtás céljának elérése végett az elítéltek reszocializációjának elősegítése

meghatározó része a fogvatartásuknak. Az idegenrendészeti őrizetéseket nem kell reszocializálni, a fogvatartásuk mindenekelőtt rendészeti célokat szolgál.

Mind a rendőrségi fogdában, mind a büntetés-végrehajtási intézetben a végrehajtás során el kell különíteni az idegenrendészeti őrizetést a bűncselekmény miatt fogvatartottaktól, továbbá a nőket a férfiaktól.

Az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek elhelyezésére a büntetés-végrehajtási intézetben kijelölt lakóhelyiség szolgál, és az előírt személyenkénti légtér 6–8 légköbméter és 2,5 négyzetméter mozgástér. A büntetés-végrehajtási intézetben a kijelölt helyeken az őrizetben lévő személyek szabadon mozoghatnak. A rendőrségi fogdában történő végrehajtás esetén az új BM rendelkezések 10 légköbméter légtérrel és lehetőleg 4 négyzetméter mozgástérrel bírnak elő azzal, hogy naponta legalább egy órai időtartamot kell biztosítani az őrizetes szabad levegőn tartására. Ezen szabály betartása a gyakorlatban kérdéses, hiszen több fogdában sem megfelelő méretű és minőségű helyiség, sem kellő számú személyzet nincs.

A rendőrségi fogdában és a büntetés-végrehajtási intézetben egyaránt érintkezhet védőjével, egyházának, felekezetének képviselőjével az őrizetes és fogadhat látogatót. Havonta két alkalommal jogosult az őrizetes a büntetés-végrehajtási intézetben látogató fogadására, míg a rendőrségi fogdában az őrizetes látogató fogadási joga nem korlátozott, alkalmanként 30 perc áll rendelkezésre. Mindkét végrehajtási intézményben az őrizetben lévő személy levelezésének gyakorisága nem korlátozható, bár ellenőrizhető. Eltérés jelentkezik a csomaggal kapcsolatos szabályozásban: a rendőrségi fogdában az őrizetes hetente két alkalommal kaphat csomagot, míg a büntetés-végrehajtási intézetben ez a lehetőség az őrizetést havonta két alkalommal illeti meg. Mind a két végrehajtási intézményben köteles az őrizetes a tisztán tartásban díjazás nélkül közreműködni, de egyéb munkára nem kötelezhető. Sajnálatos módon a jogszabályi rendelkezések a munkavégzés lehetőségét nem teremtették meg, így az őrizeteseik hosszabb-rövidebb időre téltlenségre vannak kárkoztatva.

Talán ezekből a példákban is kitűnik, hogy nem teljesen szerencsés a kettős szabályozás. Szükség lenne egy átfogó, komplex jogszabályra, mégpedig törvényre, amely tartalmazza generális jelleggel az idegenrendészeti őrizeteseik jogait és kötelezettségeit, a főbb végrehajtási szabályokat, a munkavégzés lehetőségét, azzal az igénnyel, hogy bármilyen intézményben legyenek is fogva tartva a külföldiek a kiutasítás végrehajtásáig, ne legyenek közöttük olyan különbségek, amelyek nem indokoltak.

A jogalkotó – minden bizonnyal – a rendőrségi fogdát a rövidebb ideig tartó idegenrendészeti őrizet végrehajtási helyéül szánta, mivel a huzamosabb ideig történő fogvatartásra a hazai rendőrségi fogdák általában nem alkalmasak. A rendőrségi fogdák általános állapotát, az ott szolgáló személyzet kvalifikáltságát és helyzetét, a ma hatályos vonatkozó jogszabályokat tekintve tehát nem jár rosszabbul a külföldi, ha az idegenrendészeti őrizet idejére büntetés-végrehajtási intézetbe (Nagyfára vagy Pálhalmára) szállítják...

Ez utóbbi megjegyzéshez szolgáljon például a korábban funkcionált kerepestarciai Rendőri Ezred Községi Szállása. Ezen a helyen 1995 közepéig tartottak fogva külföldieket – heteken, sőt hónapokon át –, míg eltávoztak az országból. 1994 novemberében a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság látogatást tett hazánkban, és többek között ellátogatott Kerepestarcára is. A Bizottság munkája végzése során a vonatkozó nemzetközi egyezmények ajánlásait figyelembe véve fölmérte, hogy milyen állapotok uralkodnak

néhány rendőrségi fogdában, és büntetés-végrehajtási intézetben, majd észrevételeit megtéve jelentést készített, amelynek nyomán a magyar kormány köteles megfelelő intézkedéseket hozni. A Bizottság arra a meggyződésre jutott, hogy a Községi Szállás súlyosan elhanyagolt állapotú, jelentős mértékben veszélyeztetni a fogvatartottak fizikai és mentális egészségét, az ott fogvatartott személyek feltételei embertelenek és megalázóak. Ezért egy 14 pontos indítványt állított össze a sürgősen megteendő intézkedésekről, de még a jelentés elkészülése és megküldése előtt, már a helyszínen észrevételeket tett a Bizottság a kísérő magyar tisztviselőknek, és rosszallását fejezte ki a súlyos hiányosságok miatt. Mindennek következtében a belügyminisztérium és a kormány az intézmény bezárása és megszüntetése mellett döntött, vállalva azt, hogy a külföldieket más helyen, emberhez méltóbb körülmények között helyezi el.

### *3.4.3. A büntetés-végrehajtás kezdeti tapasztalatairól*

Mire a kapcsolódó részletes jogszabályok hatályba léptek, megtörténtek az előkészületek a kijelölt büntetés-végrehajtási intézetekben is az idegenrendészeti őrizetesek fogadására: Pálhalmi Országos Bv. Intézet 36 nő, Nagyfai Országos Bv. Intézet 126 férfi elhelyezésére alkalmas. Az idegenrendészeti őrizet nem hagyományos büntetés-végrehajtási feladat, mégis kifejezetten erre képzett munkatársakat nem kapott a büntetés-végrehajtás, sőt státuszt sem, ami azt eredményezte, hogy a tartalék állományból kell biztosítani a felügyelőket és nevelőket.

Ez a jogintézmény is azt mutatja, hogy a büntetés-végrehajtás területén évtizedes beidegződések működnek tovább, mivel úgy kapott a büntetés-végrehajtás – mint egy jól körülhatárolt feladatra szakosodott szervezet – új, funkciójával igazán nem összeegyeztethető feladatot, hogy egyrészt annak anyagi, másrészt személyi feltételei sincsenek meg, és így a szakmai ismereteket empirikus úton kell megszerezni. Ez pedig rendkívül nehéz, mivel az őrizetesek többsége kilátástalan helyzetben van, hangulatuk feszült, sokszor súlyos problémákkal terhesek, s a velük való foglalkozás és a terheiken való könnyítés speciálisan képzett személyzetet igényelne.

A pszichológiai tényezőkön túl problémát jelent, hogy az eljárások túl hosszú ideig folynak – annak dacára, hogy a jogszabály soronkívüliséget ír elő –, az őrizeteseknek nincs információjuk arról, hogy éppen hol tart ügyük, még a büntetés-végrehajtási intézet sem rendelkezik erről megfelelő információkkal, többször még a fogvatartás alapjául szolgáló tényeket sem ismeri. Nem ritkán azonban a külföldi maga is késlelteti a kiutasítás végrehajtását, pl. más személyi adattal más-más állampolgárnak vallja magát. Általános kifogás mind az idegenrendészeti őrizetesek, mind a nemzetközi szervezetek magas rangú tisztviselői, mind pedig az elmélet képviselői részéről, hogy büntetés-végrehajtási intézetben zárt viszonyok között kell az őrizeteseknek várni az ország elhagyását, holott általában nem követtek el bűncselekményt. A hosszú és határozatlan időtartamú idegenrendészeti őrizet aránytalan és olyan súlyos joghátránynak minősíthető, ami már az emberi szabadságjogokkal ellentétes. Vagyis kívánatos lenne ilyen esetekben a kiutasított külföldiek elhelyezéséről elfogadhatóbb más módon gondoskodni.

## ÜBER DIE SPEZIELLEN GEFANGENSCHAFTSFORMEN: ÜBER DIE VERWALTUNGSRECHTLICHE HAFT UND DIE FREMDENBEWAHRUNG

(Zusammenfassung)

Die ungarische Gefangenenzahl umfaßt nicht nur die Strafgefangenen und Untersuchungsgefangenen, sondern auch die aufgrund einer Maßregel Untergebrachten, die verwaltungsrechtlichen Häftlinge, die in den Strafanstalten ihre Strafe verbüßen und die landesverwiesenen ausländischen Personen, die in der Fremdenbewahrung sind.

Der Autor dieser Abhandlung befaßt sich mit zwei speziellen Gefangenschaftsformen: mit der verwaltungsrechtlichen Haft und mit der Fremdenbewahrung.

Das ungarische Ordnungswidrigkeitenrecht kannte bis 1990 ebenfalls eine freiheitsentziehende Sanktion, die verwaltungsrechtliche Haft, die gemäß den Bestimmungen des Ordnungswidrigkeitengesetzes von 1968 für eine Dauer bis zu 30 Tagen und in einigen gesetzlich ausdrücklich genannten Fällen für eine Dauer bis zu 60 Tagen verhängt werden konnte. Zuständig für die Verhängung war die Polizei, wobei der Betroffene keine Möglichkeit hatte, gegen diese Entscheidung ein Rechtsmittel bei Gericht einzulegen.

Die Regelung über den Vollzug der verwaltungsrechtlichen Haft wurde in das Kapitel XI der Gesetzesverordnung Nr. 11 von 1979 über die Durchführung von Strafen und Maßregeln eingefügt. Der Vollzug dieser Strafe erfolgte danach in Polizeiarresten oder in den allgemeinen Strafvollzugsanstalten.

Das Institut der verwaltungsrechtlichen Haft war in der ungarischen Lehre sehr umstritten. Sie wurde aber erst durch das Gesetz XXII/1990 abgeschafft. Das erwähnte Gesetz schließt allerdings auch für die Zukunft nicht aus, daß eine rechtskräftig auferlegte Geldbuße in Haft umgewandelt wird, wenn keine Bezahlung erfolgt. In diesem Falle kann die Ersatzhaft zwischen einem und 60 Tagen betragen. Eine gewisse Absicherung ergibt sich für den Täter aber auch hier aus der Tatsache, daß er diese Umwandlung der Geldbuße gerichtlich überprüfen lassen kann.

Die Fremdenbewahrung ist eine neue freiheitsentziehende Sanktion, die im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens gegenüber den rechtskräftig ausgewiesenen ausländischen Personen im Interesse der Durchführung der Landesausweisung ab Mai 1994 anordnen kann. Die Durchführung dieser Maßnahme wird in Polizeiarresten oder – ab Januar 1995 ausnahmsweise – in den Strafvollzugsanstalten erfolgt.